

تأملی تازه در باب

بوروکراسی

و فقدان آن

■ علیرضا خانی

همه سازمانهای امروزی تا اندازه‌ای دارای ماهیت بوروکراتیک یا دیوانسالارانه هستند، چرا که اساساً بدون یک نظام پیچیده بوروکراتیک نمی‌توان چنین سازمانهایی را اداره کرد. اصطلاح بوروکراسی (دیوانسالاری) نخستین بار در سال ۱۷۴۵ توسط شخصی به نام «دوگورنی» (V.de. Gournay) به کار رفت. او به واژه «بورو» (bu-reau) به معنی اداره و میز تحریر، واژه یونانی کراسی (cracy) به معنی حکومت کردن را افزود تا مفهوم «حکومت مقامات اداری» را از آن بگیرد. این واژه نخست فقط درباره مقامات اداری حکومت به کار برده می‌شد، اما رفته رفته گسترش یافت و به سازمانهای بزرگ اطلاق شد. اصطلاح بوروکراسی در آغاز توسط واضعش و برخی دیگر از متفکران به صورتی نکوهنده به کار می‌رفت تا آنجا که خود «دوگورنی» قدرت رشد یابنده مقامات اداری را «جنون اداره» (bureaumaina) نامید و بالزاک از آن به عنوان قدرت غول آسایی که توسط کوله‌ها اعمال می‌شود سخن گفت. این نگرش‌ها تا امروز کم و بیش ادامه دارد و برخی بوروکراسی را با کاغذبازی، ناکارایی و اتلاف یکی می‌دانند. اما بسیاری از جامعه‌شناسان به بوروکراسی به گونه‌ای متفاوت نگرسته‌اند. از نظر آنان «بوروکراسی» یک الگوی دقت، نظم و مدیریت کارآمد است و در واقع کارآمدترین شکل سازمانی است که انسانها ابداع کرده‌اند، زیرا همه وظایف با قواعد و روشهای دقیق تنظیم شده و در واقع بدون بوروکراسی اداره جوامع امروزی محال است و گسترش آن اجتناب‌ناپذیر.^۱ بوروکراسی، چنان که ماکس وبر بیان می‌کند، متضمن سلسله مراتب روشن اقتدار، قوانین و مقررات مکتوب حاکم بر رفتار مقامات اداری و جدایی وظایف مقام اداری در سازمان و زندگی او در خارج از سازمان است.^۲ تقریباً در همه تئوری‌هایی که جامعه‌شناسان بزرگ برای نظام اداری «بوروکراتیک» یا «دیوانسالارانه» ارائه کرده‌اند، «کارآمدی» مهمترین رکن و لازمه بی‌چون و چرای این نظام است. کارآمدی این نظام مبتنی بر چهار پایه «سرعت»، «دقت»، «صحّت» و «حسابگری» است و هیچ‌یک از اینها جز در مجموعه‌ای که اصول و ملاحظات یک نظام کارآمد بر آنها حاکم باشد، قابل تحصیل و تحقق نیست.^۳

ویژگی‌های اصلی یک نظام بوروکراتیک پویا بدین قرار است:

- ۱- افراد آزادند و فقط در رابطه با تعهدات رسمی غیر شخصی خود باید پاسخگو باشند؛
- ۲- قوانین، مقررات و ضوابط مکتوب از پیش تعیین شده و گویا بر سازمان حاکم است؛
- ۳- سلسله مراتب مشخص در سازمان وجود دارد؛
- ۴- تقسیم امتیازات بر اساس اصول لیاقت، شایستگی، تخصص و ارشدیت صورت می‌پذیرد و گذشته از آن شأن اجتماعی متصدی شغل نیز معمولاً به حساب می‌آید؛
- ۵- استخدام بر اساس ضوابط و معمولاً با آزمون صورت می‌گیرد نه در سایه روابط؛
- ۶- متصدی شغل حقوق ثابت ماهانه دریافت می‌کند و میزان آن بر پایه تبه‌اداری، اهمیت کار، لیاقت و شایستگی تعیین می‌شود؛
- ۷- کارمندان در انجام وظایفشان به موجب قوانین تحت حمایت هستند؛
- ۸- امکان ارتقای کارمندان بر مبنای ضوابط و اصل لیاقت و شایستگی و معیارهای عینی وجود دارد، نه بر حسب لطف و مرحمت قدرت حاکم؛
- ۹- مرجع استخدام کننده تنها تحت شرایطی معین حق پایان دادن به خدمت مستخدم را دارد، ولی فرد استخدام شده همواره مختار است استعفا کند؛
- ۱۰- میان «منصب» اداری و شخصی که متصدی آن است جدایی کامل برقرار است و هیچ کارمندی نه مالک منصب خود است و نه مالک ابزارهای کار در شغل خود؛
- ۱۱- او در نحوه اجرای وظایفی که به عهده دارد، تابع انضباطی اکید و کنترلی ضابطه‌مند است.^۴

در نظام بوروکراسی، رابطه مدیران و رؤسا با کارمندان و کارشناسان و نیز رابطه کارمندان با ارباب رجوع، کاملاً سازمانی است و بر اساس مقررات و دستورالعمل‌ها برقرار می‌شود، اما در نظام غیر بوروکرات این رابطه تا حدود زیادی غیر سازمانی است و بر اساس میزان ارتباط شخصی و صمیمیت افراد با یکدیگر شکل می‌گیرد.

در نظام بوروکراسی، تقسیم امتیازات و ارتقای شغلی افراد بر اساس اصول تخصص، توان، شایستگی و منزلت اجتماعی افراد صورت

می‌پذیرد، اما در نظام غیر بوروکراتیک این کارها با توجه به میزان محبوب یا مغضوب بودن کارمندان یا کارشناسان نزد مدیران شکل می‌گیرد.

در نظام دیوانسالار، بدین علت که متصدیان کارها با دقت و در پر تو اصل لیاقت انتخاب می‌شوند، با جابجا شدن مدیر و سرپرست، تغییری در ساخت سازمانی و وضع کارکنان و متخصصان رخ نمی‌دهد (یا این تغییر بسیار ناچیز است) اما در نظام غیر بوروکراتیک، کارشناسان و کارمندان سازمان، متغیری و وابسته هستند که تغییر مدیر بر سر نوشت و پایگاه شغلی آنان تأثیری اجتناب‌ناپذیر دارد.

در نظام بوروکراسی، اصول «تخصّص» و «تعهد» در کنار هم معنا می‌یابد، یعنی فرد در عین حال که باید تعهد سازمانی داشته و به لزوم بقا و رشد و تعالی سازمان خود پایبند باشد، اساساً باید توان و تخصّص به انجام رساندن مسؤلیت‌های محوله را داشته باشد. به عبارت دیگر تعهد، حائز وجه «خواستنی» و تخصّص، حائز وجه «توانستنی» در انجام دادن کارهاست.

در نظام بوروکراسی حاکم بر یک جامعه پیشرفته و توسعه یافته، از یک طرف به علت پیچیدگی و کثرت امور، ناگزیر «تقسیم کار» به وجود می‌آید و مشاغل و مناصب متعددی شکل می‌گیرد و از طرف دیگر چون یک فرد یا یک نهاد توان نظارت بر همه امور گونه‌گون در جامعه پیچیده را ندارد، لاجرم اقتدار از دست یک فرد یا یک گروه خاص خارج و در میان لایه‌های پائین تر بخش می‌شود. در این جامعه برای اینکه نوع مسؤلیتها و وظایف رده‌های مختلف سازمانی و پایگاه‌های متعدد اداری مشخص باشد و مشکل تداخل پیش نیاید، اصل «تفکیک وظایف» ضرورتی گریزناپذیر می‌یابد. لکن برای اینکه تفکیک وظایف قابلیت اجرا و عمل یابد، نظام اجرایی لزوماً باید «حیطه اختیار» افراد را در مناصب و پایگاه‌های شغلی مشخص کند.

در یک الگوی بوروکرات، «حیطه اختیار» افراد بر اساس ضوابط و مقررات مکتوب، شفاف و مرزبندی شده، مشخص می‌شود، یعنی هرگاه مدیری بخواهد تصمیمی بگیرد می‌داند که این تصمیم در حیطه اختیار او هست یا نه. به عبارت

بهتر، هرگاه مدیری در حیطه اختیار خود تصمیم بگیرد، از حمایت قانونی برخوردار است و اگر مدیری بخواهد خارج از حیطه اختیار خود عمل کند، مرزهای اختیار به قدری روشن و شفاف است که همگان متوجه می‌شوند و سیستم، در درون خود، اجازه چنین عملی را نمی‌دهد؛ اما ابهام در حدود اختیار، مدیر را در حالت ترس، نگرانی و محافظه کاری قرار می‌دهد و قدرت ابتکار عمل و خلاقیت را از او سلب می‌کند.

بوروکراسی در ایران

در نظام بوروکراسی ما، هم اکنون اغلب روابط درون سازمانی و برون سازمانی افراد، فارغ از ضوابط و مقررات شکل گرفته است، بدان معنا که از یک سو کارمندان و متصدیان مشاغل پایین در ادارات و سازمانها ناچارند روابطی کاملاً «غیرسازمانی» و «شخصی» با مدیر مربوطه برقرار کنند و ذهنیت وی را نسبت به خود به شکلی مثبت بیروارند تا از مجموعه امتیازاتی که در سازمان قابل تحصیل است بهره‌ای ببرند و از سوی دیگر ارباب رجوع و مراجعه کنندگان به ادارات و نهادها، در پی برقراری روابطی کاملاً غیرسازمانی و ناهنجار با مصادر امورند تا بتوانند کار خود را پیش ببرند یا امتیازی دریافت کنند.

بوروکراسی در نظام‌های دولتی بسته که مبتنی بر اعطای امتیازها، مجوزهای بخش دولتی به افراد حقیقی و حقوقی است که در آنها انواعی از «رانت» نهفته است، چنانچه با ابزارهای نظارتی دقیق و هوشمندانه همراه نباشد، می‌تواند منجر به برقراری روابطی غیررسمی بین برخی مراجعه کنندگان و صاحبان امضاء شود که افراد با استفاده از آن، امکان به انجام رساندن کارهای انتفاعی خود را خارج از قلمرو ضوابط و مصالح عمومی کشور می‌یابند. اینک در نظام بوروکراسی ایران این نوع روابط به گونه‌ای فاحش، گسترده و همه گیر شده است تا حدی که هر کس از آن مصون مانده باشد، غیرطبیعی یا ناتوان می‌نماید.

در سازمانهای دیوانسالار ما، روابط کارمندان و مدیر بر اساس اصول سازمانی شکل نگرفته است. میزان منزلت سازمانی افراد که در نظام بوروکراسی قانون گرا تنها بر اساس اصول لیاقت و شایستگی

○ اصطلاح بوروکراسی، در آغاز توسط واضعش و برخی دیگر از متفکران به صورت منفی و نکوهیده به کار می‌رفت تا آنجا که خود «دوگورنی» قدرت رشدیابنده مقامات اداری را «جنون اداره» می‌خواند و «بالزاک» از آن بعنوان قدرت غول آسایی که به دست کوتوله‌ها اعمال می‌شود سخن می‌گفت.

○ بسیاری از جامعه‌شناسان بوروکراسی را الگوی دقت، نظم و مدیریت کارآمد و واقع‌کارسازترین شکل سازمانی می‌دانند که انسانها ابداع کرده‌اند. از دید آنان، بدون بوروکراسی اداره جوامع امروزی محال است و گسترش آن امکان‌ناپذیر.

است، در سازمانهای ما به درجه‌نزدیکی و مؤانست افراد با مدیر بستگی دارد، یعنی آنچه بیش از لیاقت، توانایی، دلسوزی و شایستگی اهمیت یافته میزان «محبوب» یا «مغضوب» بودن يك كارمند يا كارشناس نزد مدیر است. این امر از يك سو فرهنگ تملق، ریا، دورویی و رفتار مزورانه را ترویج می‌کند و از دیگر سو موجب تضییع حقوق، دلسردی و مرگ انگیزه‌ها نزد نیروهایی می‌شود که توان و شایستگی بیشتری دارند، اما به ناروا در معرض توهّم بی‌بایه، سوءظن و غضب مدیر قرار گرفته‌اند و باید تقاص گناهی موهوم را بپردازند. در سازمانهای بوروکرات ما، نظام تقسیم امتیازات نیز بیشتر بر پایه همین گونه «روابط» شکل گرفته است؛ بدین معنا که کسانی که در روابط شخصی با مدیر موفق‌ترند و شخصیتشان به گونه‌ای است که به هر مدیری نزدیک می‌شوند، در هرم سازمانی پله‌های ترقی‌رازود می‌پیمایند و از سمت‌ها و پست‌های سازمانی بالاتری برخوردار می‌شوند و امتیازات بیشتری می‌گیرند، و کسانی که شخصیتشان به گونه‌ای نیست که زبان به دروغ و گزافه‌گویی و تملق بگشایند، حقوق طبیعی شان را هم از دست می‌دهند و بعنوان عنصری دون‌بایه، زیر دست کسانی قرار می‌گیرند که بی‌گمان در شرایط طبیعی و در يك نظام سالم و قانونمند اداری هرگز نمی‌توانستند به چنین مقامهایی دست یابند.

در نظام بوروکراتیک ما، مقامهای سازمانی معمولاً نه بر اساس لیاقت و شایستگی، که بر اساس رابطه شخصی فرد با مدیر، اعتماد مدیر یا سفارش افراد مافوق مدیر به دست می‌آید.

در بوروکراسی ایرانی، سیاست‌زدگی و سیاست‌گرایی نیز به آفت بزرگی بدل شده است و همه چیز تحت تأثیر عقاید و گرایش‌های مدیر تعبیر و تفسیر سیاسی می‌شود، به گونه‌ای که وقتی کارشناس یا کارمندی در سایه اتهامی ناروا یا توهّمی مورد بی‌مهری مدیر قرار می‌گیرد، چون کارمندان به شخصیت حقوقی مدیر بیشتر اهمیت می‌دهند و او را نماینده بخشی از نظام سیاسی کشور می‌دانند، کارمند مورد بحث بعنوان کسی که مدیر نسبت به او نظر مساعد ندارد، «مسأله‌دار سیاسی!» می‌شود.

در بوروکراسی موجود، «حیطه اختیار» نیز مبهم و مه‌آلود است، به گونه‌ای که اغلب پایگاهها، مقامها و مسئولیت‌های افراد باهم تداخل می‌کند یا متصدیان امور حدود اختیارات و دامنه وظایف خود را درست تمیز نمی‌دهند. این امر، گذشته از لطمه زدن به پایگاهها، می‌تواند منجر به سوءاستفاده از قدرت توسط افرادی که در پایگاهها و سمت‌ها قرار دارند، با توجیه وجود ابهام در حیطه وظایف، شود و از طرفی می‌تواند دعوای حقوقی و تنش‌های اجتماعی را افزایش دهد. نگاهی دقیق به ساختار نظام اداری ایران نشان می‌دهد که متأسفانه نبود شفافیت و مرزبندی در حیطه اختیارات و حدود اقتدار افراد، در مناصب خود، لطمات شدیدی هم به افراد و هم به پایگاههای آنها وارد کرده است.

نمونه بسیار بارز و روشن «ابهام در حیطه اختیار» را می‌توان با نگاهی جامعه‌شناسانه به پرونده شهردار سابق تهران دید. نکته‌ای که متأسفانه در تمام دوره رسیدگی به پرونده آقای کرباسچی از نظرها غایب بود، ضعف نظام اداری و فقدان يك الگوی کامل بوروکراسی در کشور بود.

این که پس از ماهها محاکمه و اعتراض ... هر يك از طرفین بر حقانیت و صحت عملکرد خود

از سوی دیگر، کسانی که برای هر تصمیم‌مدیر مزورانه فریاد تحسین می‌کشند و سلام و صلوات می‌فرستند، دلسوز و شایسته و مثبت‌قلمداد می‌شوند و مورد لطف و تقدیر قرار می‌گیرند. این وضع باعث می‌شود که افراد و کارمندان رفتار و گفتار خود را مطابق میل و سلیقه مدیر تنظیم کنند؛ مثلاً نزد مدیر از کسانی که مورد لطف او هستند

در نظام دیوانسالاری ما، متأسفانه ابتکار عمل، طراحي و نقد دلسوزانه نیز خریدار ندارد و با اینکه همگان شعار نقدپذیری سر می‌دهند، معمولاً کسانی که از سر دلسوزی به نقد برخی روشها و رفتارها بپردازند یا نظر تازه‌ای بدهند، به داشتن «زبان گزنده» شناخته می‌شوند و در مظان اتهام تضعیف مدیر، توطئه‌گری (!) یا هر عنوان بی‌ربط دیگری قرار می‌گیرند و امنیت شغلی شان به خطر می‌افتد.

از سوی دیگر، کسانی که برای هر تصمیم‌مدیر مزورانه فریاد تحسین می‌کشند و سلام و صلوات می‌فرستند، دلسوز و شایسته و مثبت‌قلمداد می‌شوند و مورد لطف و تقدیر قرار می‌گیرند. این وضع باعث می‌شود که افراد و کارمندان رفتار و گفتار خود را مطابق میل و سلیقه مدیر تنظیم کنند؛ مثلاً نزد مدیر از کسانی که مورد لطف او هستند

اصرار داشتند و دارند، گواه روشنی است بر این که مرزبندی روشن و دقیقی در مورد حریم اختیارات افراد در مناصبشان وجود ندارد و این ضعف بزرگی است که نظام اداری ما بدان دچار است.

در این شرایط، منطق جامعه‌ای که مدعی است به سوی تعالی و توسعه و کمال در حرکت است، ایجاب می‌کند که پیش از رسیدگی به معلول، به علت توجه کند و به جای بهره‌برداری منفعت طلبانه از چنین وضعی، به اصلاح ساختار مجموعه اداری کشور، در بعد کلان دست زند.

با نگاهی به نظام اداری سازمانها و نهادهای مختلف ایران می‌توان نمونه‌های بسیار دیگری از ابهام در حیطه اختیارات و فقدان مرزبندی مشخص و شفاف در حدود وظایف مناصب و پایگاههای سازمانی شاهد آورد. بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های متفاوت و گاه متناقضی که از سوی وزارتخانه‌ها و سازمانهای اقتصادی موازی در کشور صادر می‌شود، گواهی است بر این مدعی. کسانی که با عرصه‌های اقتصادی کشور سرو کار دارند آشکارا می‌بینند که یکی از مشکلات اصلی صنعت گران، تولید کنندگان، صادر کنندگان و فعالان در بخشهای اقتصادی کشور، ابهام در دستورالعمل‌ها، تناقض در بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمانهای مختلف اداری و نقض مقررات وضع شده از سوی هر یک از این بخشها توسط بخش دیگر و در نهایت بی‌ثباتی و ابهام قوانین و سردرگمی افرادی است که می‌خواهند در چارچوب آن مقررات عمل کنند.

نامشخص بودن حیطه اختیارات - که مرزبندی دقیق و شفاف آن به عهده قانونگذار است - در نگاه نخست، برای فردی که درون پایگاه شغلی قرار می‌گیرد، ممکن است مطلوب باشد چرا که تصور می‌کند در حیطه‌ای وسیع توان تصمیم‌گیری و فعالیت دارد، اما نکته این است که افرادی که در پایگاههای موازی او قرار دارند نیز دقیقاً همین تصور را می‌کنند و اینجاست که تداخل در حدود فعالیت پایگاهها به وجود می‌آید. این امر، بی‌تردید، در بلند مدت لطمات شدیدی به فرد، پایگاه شغلی و سازمان و نهاد متبوع وی می‌زند و ارباب رجوع و مرتبطان با سازمان مزبور را با سردرگمی مواجه و ناراضی می‌کند. از سوی دیگر، ابهام در حیطه

اقتدار می‌تواند در جهت مقابل نیز عمل کند، بدین ترتیب که افراد با احساس نگرانی و محافظه کاری، همواره در حیطه‌ای محدود عمل کنند و بخشی از مسئولیتهای که در حیطه عملکرد آنهاست بی‌متولی رها شود. پاس دادن برخی مسئولیتهای توسط مسئولان و مدیران اجرایی به یکدیگر، نمونه روشنی از این معضل است. به هر حال این نوع نظام اداری موجب بروز آفات و خسارتهای بسیار شده که ذکر و تحلیل تک تک آنها در مجال این مقال نیست، جدا از آفاتی از قبیل دروغگویی، تملق، تهمت زنی، چرب‌زبانی، چند شخصیتی شدن، تزویر، حق‌کشی و... «ناکار آمدی» نظام اداری، «افت بازدهی» و «اتلاف منابع انسانی و مالی» که از سهمگین‌ترین خساراتی است که این نوع بوروکراسی ناقص و بیمار در سطح ملی به کشور وارد می‌کند.

تضاد درونی

روابط حاکم بر نظام اداری ایران بار و ابطنی که در یک بوروکراسی سالم و کامل باید حاکم شود، فاصله بسیار دارد. در بررسی ریشه‌های این فاصله عمیق، نه می‌توان تنها مدیران را علت دانست و نه تنها کارمندان را مقصر شناخت، بلکه ریشه‌ها را باید در «ساختار» نظام جست. به عبارت دیگر، برای فهم علل و زمینه‌های ناهنجاریها و آشفتگی‌های حاکم بر نظام اداری کشور، باید دست به یک تحلیل ساختاری کلان زد، چرا که ساختار نظام اداری کشور، بی‌تردید باز تولید «ساختار اجتماعی» جامعه ایران است.

نظام اداری ایران، از لحاظ «فرم» در قالب یک نظام دیوانسالارانه یا بوروکراتیک قرار می‌گیرد؛ یعنی اصول تفکیک وظایف و تقسیم کار به صورت شکلی در آن مشاهده می‌شود، اما به لحاظ «ساختار» با بوروکراسی واقعی فاصله فاحش دارد. «ساختار» به مفهوم جامعه‌شناسی آن به مجموعه روابط پیر جا و رول‌های اعلامی می‌شود که بین اجزاء مختلف یک نظام وجود دارد؛ به بیان دیگر، قواعد عملی حاکم بر روابط دوسویه اجزای یک سازمان، سازنده ساختار آن است.

برای درک تفاوت ساختاری نظام اداری ایران با یک نظام بوروکراتیک - در الگوی متعالی آن - لازم

○ تقریباً در همه تئوریهای که جامعه‌شناسان بزرگ برای نظام اداری «بوروکراتیک» یا «دیوانسالارانه» ارائه کرده‌اند، «کارآمدی» مهمترین رکن و لازمه بی‌چون و چرای این نظام است. کارآمدی این نظام بر چهار پایه سرعت، دقت، صحت و حسابگری استوار است و هیچ یک از اینها جز در مجموعه‌ای که اصول و ملاکهای یک نظام کارآمد بر آنها حاکم باشد، قابل تحصیل و تحقق نیست.

است اشاره‌ای کوتاه به ساختار يك جامعه سنتی و سیر تحول آن به ساختار جامعه مدرن و نیز ضرورت پیدایش نظام بوروکراسی برای اداره این ساختار جدید داشته باشیم.

در يك جامعه سنتی که نهادها و سازمانهای مدرن شکل نگرفته است، نقشها و پایگاههای اجتماعی محدود است، یعنی افراد با یکدیگر روابط شخصی و فردی برقرار می‌کنند و همدیگر را با نام یا چهره می‌شناسند. در این جوامع در واقع روابط انسانها «چهره به چهره» (face to face) و دیداری است؛ منصب‌ها و سمت‌های «رسمی» وجود ندارد؛ اصل روابط بر پایه «نظام خویشاوندی» استوار است؛ افراد معمولاً با خویشاوندان خود تشکیل گروههای همسود می‌دهند و یاری‌رسانی و یاری‌گیری، در درجه اول در نظام خویشاوندی به صورت درون گروهی انجام می‌شود. در این جوامع افراد معمولاً همه کارهای خود را، خود انجام می‌دهند و تفکیک وظایف به وجود نیامده است، نوع ارتباط اشخاص از قاعده و روش مشخص و مکتوب پیروی نمی‌کند و معمولاً تابع عرف و پذیرش طرفین است.

با پیشرفت جوامع و به وجود آمدن صنعت، اوضاع یکسره دگرگون شد. تکثیر مشاغل صنعتی موجب شد که افراد دیگر به تنهایی نتوانند همه کارها را انجام دهند، چرا که نه زمان کافی داشتند و نه تخصص لازم را. ناگزیر تفکیک وظایف و «تقسیم کار» به وجود آمد. بار شد سریع حوزه‌های گوناگون شغلی و توجه به تولید انبوه، تقسیم کار به سرعت به سمت خردتر شدن وظایف و تخصصی‌تر شدن افراد حرکت کرد. این تحولات به موازات رشد جمعیت باعث شد که افراد نه از حوزه‌های کاری دیگران اطلاع دقیق و کاملی داشته باشند نه از میان انبوه جمعیت بتوانند با همگان روابط چهره به چهره و مبتنی بر شناخت قبلی برقرار کنند. اکنون برای اداره این جامعه سخت پیچیده و ایجاد ارتباط بین حوزه‌های مختلف کاری و نیز ایجاد ارتباطی حساب شده و مبتنی بر قاعده بین افراد، جامعه نیازمند نهادی است که از همان پیچیدگی و ظرافت دنیای مدرن بهره‌مند باشد تا بتواند این نقش را به بهترین نحو بازی کند. برای این منظور نظام اداری دیوانسالار یا بوروکراسی متولد شد.

○ در نظام بوروکراسی، اصول «تخصص» و «تعهد» کنار هم معنا می‌یابد. تعهد، حائز وجه «خواستن» و تخصص، حائز وجه «توانستن» در انجام دادن کارهاست.

امروزه بسیاری از جامعه‌شناسان بوروکراسی را برای اداره جامعه معجزه‌آسا می‌دانند و معتقدند بوروکراسی کارآمدترین شکل سازمانی است که انسانها ابداع کرده‌اند زیرا همه وظایف با قواعد و روشهای دقیق و مکتوب، مشخص می‌شود. در این نظام نقش افراد به حداقل می‌رسد و در سلسله مراتب اقتدار آن، در واقع اقتدار از «سمت‌ها» و «منصب‌ها» سرچشمه می‌گیرد نه از افرادی که سمت‌ها را اشغال می‌کنند. بر خوردها غیر شخصی می‌شود و نقش تمایلات، علائق و سلیقه شخصی آدمها به حداقل می‌رسد.^۵

«ماکس وبر» که برجسته‌ترین تحلیل‌رادر مورد بوروکراسی ارائه کرده است، بوروکراسی را ابزار کارآمدی می‌داند که کمترین تأثیر منفی را بر روابط شخصی کارکنان می‌گذارد ضمن آنکه موجب می‌شود تنش و برخورد شخصی نیز به حداقل برسد. به عقیده او، دیوانسالاری کمتر از هر نوع سازمان دیگری وقت و پول با ارزش را هدر می‌دهد و انجام گرفتن وظایف ضروری را به بهترین نحو تضمین می‌کند. او می‌گوید: در این نظام، عملکردها یکنواخت و از فساد جلوگیری می‌شود.^۶

به گفته وبر، اداره بوروکراتیک جامعه در عین حال که از لحاظ فنی در همه جا عقلانی‌ترین است، امروزه از لحاظ اداره توده مردم اجتناب‌ناپذیر است.^۷ نکته قابل توجه این است که گرچه در نظام بوروکراتیک افراد در پایگاهها و سمت‌های محولی قرار می‌گیرند که در آنها نقش عقاید شخصی و تمایلات و سلیقه فردی به حداقل می‌رسد و بایستی در چارچوب وظایف از پیش تعیین شده به ایفای نقش بپردازند، اما «نقش صلاحیت‌های فردی در سازمانهای دیوانسالارانه پیوسته رو به افزایش است. حتی فرد صاحب مقامی که در يك حزب یا اتحادیه کارگری فعالیت می‌کند به معلومات تخصصی نیاز دارد، گرچه این معلومات نه از راه تحصیل که از راه تجربه حاصل شده باشد. در دولت مدرن عصر حاضر، تنها مناصبی که تصدی آنها نیازی به صلاحیت‌های فنی ندارد، آنهایی هستند که به وزرا و رؤسای جمهور تعلق می‌گیرند.»^۸

اداره دیوانسالارانه اساساً به معنای اعمال کنترل

بر مبنای دانش است و این همان ویژگی برجسته‌ای است که آن را به طور خاص از صفت عقلانیت بر خوردار می‌کند. در واقع، اداره بر پایه دانش فنی، منشاء برتری بوروکراسی بر سایر نظامهاست.

بدین ترتیب می‌توان گفت که نظام بوروکراتیک بر دو پایه اصلی استوار است: «ضوابط» که حدود و «کمیت» روابط را کنترل می‌کند و دیگری «دانش فنی» که «کیفیت» روابط را شکل می‌دهد.

لازم است به این نکته توجه شود که الگوی یک بوروکراسی کامل، مانند همه پدیده‌های ساخته دست و ذهن بشر، یک الگوی مطلوب و آرمانی است، بدین معنا که رعایت همه موازین و دستورالعمل‌ها و قراردادهای حاکم بر آن، به شکلی دقیق و جامع و بدون نقص معمولاً در عالم واقع رخ نمی‌دهد؛ چرا که بخش اعظم آن منوط به رعایت تک تک موازین، دستورالعمل‌ها و قراردادها توسط «افراد»ی است که درون این نظام کار می‌کنند و طبیعی است که افراد بشر، هم اشتباه‌پذیر هستند (خطای سهوی) و هم ممکن است گرفتار امیال و تمایلات شخصی شوند (خطای عمدی). بنابراین اشل «الگوی متعالی» (ideal type) در عالم واقع به شکل کامل و بی نقص نمی‌تواند تحقق یابد. به همین دلیل این الگو به صورت یک «معیار» برای سنجش میزان موفقیت نظامی که بر اساس آن پایه‌ریزی شده است، در می‌آید؛ بدین مفهوم که هر چه پدیده وضعی و عینی به الگوی مطلوب و ذهنی نزدیکتر باشد، از موفقیت و کامیابی بیشتری برخوردار است.

اما برای اینکه بدانیم چرا نظام دیوانسالارانه یا بوروکراسی پس از اینکه در ایران به اجرا گذارده شد، با اینکه از نظامهای بوروکراسی موفق غربی «گرت‌ه برداری» شده بود و شکل و فرم ظاهری بوروکراسی تجربه شده و موفق را داشت، حتی نتوانست به صورت نسبی به موفقیت دست یابد و به شکل قابل قبول نهادی شود، باید به تحلیل «ساختار» جامعه ایران پرداخت.

جامعه ایران، پس از نفوذ زبان‌هایی از مدرنیسم از غرب دچار تضادی درونی و بزرگ شد. خطای محض است اگر بیندازیم آنچه در غرب به شکل مدرنیسم و صنعتی شدن به وقوع پیوسته، فقط پیشرفت صنعتی، افزایش تولید و رفاه

زندگی مردم بوده است. در واقع افزایش کمی و کیفی محصولات و مصنوعات، افزایش دانش صنعتی و علمی و ارتقای سطح زندگی فقط و جوه سطحی و روبنایی مدرنیسم است. ویژگی اصلی و زیربنایی این دستاوردها، همان جوهی است که باعث این دستاوردها شده است: «تغییر ساختارهای جامعه»، چنان که قبلاً اشاره شد، سازمان اجتماعی جامعه سنتی مبتنی بر «نظام خویشاوندی» و در نوع و وسیع‌ترش «نظام قبیله‌ای، ایلی و طایفگی» است. در این نظام انتساب به نسب است که «پایگاه اجتماعی» و میزان «منزله اجتماعی» افراد را تعیین می‌کند. به عبارت دیگر، در این نظام، وقتی یک فرد منتسب به خانواده، قبیله، طایفه، ایل یا حتی لباسی که صاحب جاه و منزلت است باشد، خود به خود از پایگاه و منزلت اجتماعی بالایی برخوردار است، حتی اگر از خود توانایی، شایستگی یا لیاقتی بروز ندهد. اشغال پایگاه‌ها و سمت‌های متعدد و زنجیره‌ای توسط افرادی با روابط پیچ در پیچ خویشاوندی، از جمله نمودهای عینی این ویژگی نظام سنتی و قبیله‌ای است. در واقع پایگاه و منزلت اجتماعی در این نظام، اکتسابی نیست بلکه موروثی یا سببی است. ابن خلدون، در تشریح ویژگی‌های قبیله، از این ویژگی به عنوان «غرور قومی» نام می‌برد که از پیوند نسبی و سببی حاصل می‌شود و با هم پیمانی و هم سوگندی گسترش می‌یابد.^۱

در نظام سنتی همچنین روابط افراد، از نوع روابط دیداری یا «چهره به چهره» است. افراد یکدیگر را با «چهره» یا «نام» می‌شناسند نه با «سمت» یا «پایگاه محول»، چرا که در این نظام اقتدار، از ناحیه فردی نشأت می‌گیرد که در پایگاه خود قرار دارد. اگر فردی اقتداری نداشته باشد نمی‌تواند ریاست قبیله یا ایل را به عهده گیرد و در واقع در این نظام فرد «صاحب» پایگاه و منصبی است که در آن قرار دارد. از طرفی، چون در این نظام، لایه بندی منظمی از اقتدار وجود ندارد و همیشه یک فرد یا گروهی کوچک در رأس هرم قدرت قرار دارند و فرماندهی می‌کنند و بقیه اعضا در قاعده هرم جای می‌گیرند و به فرمانبرداری مشغولند، بنابراین «سلسله مراتب» وجود ندارد و روابط افراد نه به صورت سازمان یافته یا کلاسیک

○ در سازمانهای دیوانسالار ما، روابط کارمندان و مدیر بر اساس اصول سازمانی شکل نگرفته است. منزلت سازمانی افراد که در نظام بوروکراسی قانون‌گرا تنها بر پایه لیاقت و شایستگی است، در سازمانهای مابه «محبوب» یا «مغضوب» بودن کارمند یا کارشناس نزد مدیر بستگی دارد که از یک سو فرهنگ تملق‌گویی، ریا، دورویی و تزویر را ترویج می‌کند و از سوی دیگر موجب تضعیف حقوق، دلسردی و مرگانگیزه‌ها نزد نیروهای شایسته و توانمند می‌شود.

بلکه به صورت حضوری و چهره به چهره شکل می‌گیرد. در این نظام همچنین به علت محدودیت امور، تقسیم کار مشخص و تفکیک وظایف دقیقی به چشم نمی‌خورد.

اما در جامعه توسعه یافته یا مدرن، وضع یکسره دیگرگون می‌شود. با پیدایش صنعت و تکثیر مشاغل، جامعه به تخصص‌های دقیق و فراوان نیازمند می‌شود. برای اینکه چرخ صنعت بتواند با سرعت و سلامت بچرخد، جامعه نیاز دارد که «نظام تخصصی» را جایگزین «نظام خویشاوندی» کند و در واقع نظام خویشاوندی یا ایلی در جامعه مدرن، با جبری گریزناپذیر از هم می‌گسلد. در اینجا دیگر پایگاه و موقعیت افراد نه بر حسب انتساب به فلان خانواده یا قبیله، که بر مبنای فلان تخصص و کارایی تعیین می‌شود.

اگر فردی نجیب‌زاده باشد، اما نتواند یک کارخانه را اداره کند، باید به سرعت از کار کنار رود زیرا در غیر این صورت کارخانه از کار بازمی‌ایستد و این مغایر اهداف یک جامعه صنعتی و مدرن است. در نظام صنعتی، به علت تعدد مشاغل درون واحدها و نیز تعدد واحدهای صنعتی یا خدماتی، و ضرورت ارتباط هماهنگ و دقیق مشاغل با یکدیگر، نظام اداری دیوانسالارانه یا بوروکراسی حاکم می‌شود، و در این نظام، چون اصل بر شایسته‌سالاری و لیاقت است، افرادی که در «سمت‌ها» و «مناصب» مختلف قرار می‌گیرند اولاً تابع نظمی اکید و ضابطه‌مندند و ثانیاً از سلسله مراتب اقتدار برخوردار می‌شوند. در این نظام بر اساس اصل شایسته‌سالاری و لیاقت، افراد پیوسته در منصب‌های خود جایجا می‌شوند و افراد شایسته‌تر جای افراد کم‌صلاحیت‌تر را می‌گیرند؛ بنابراین اقتدار باید از مناصب و سمت‌ها سرچشمه گیرد نه از افراد. به عبارت دیگر، وقتی فردی که در یک منصب، دارای اقتدار فراوان است، به سمتی پائین‌تر یا بالاتر منصوب شد، خودبه‌خود از اقتدارش کاسته یا به آن افزوده می‌شود تا به هرم «سلسله مراتب اقتدار سازمانی» خللی وارد نشود. همین موجب می‌شود که افراد صاحب و مالک سمت و منصب خود شناخته نشوند. در چنین نظامی که اقتدار دیگر تابعی از فرد نیست، جایی برای اقتدار خویشاوندی یا طایفگی باقی نمی‌ماند.

همچنین در این نظام، چون تعداد مناصب و پایگاه‌های شغلی بی‌نهایت زیاد است و افرادی که در این مناصب قرار می‌گیرند پیوسته در حال تغییرند، دیگر رابطه افراد نمی‌تواند بر اساس «چهره» یا «نام» برقرار شود. افراد در مناصب مختلف، با یکدیگر از طریق «پایگاه شغلی» و جایگاه اداری و سازمانی مرتبط می‌شوند؛ روابط از شکل چهره به چهره خارج شده و به فرم سازمانی تغییر می‌یابد.

به هر حال، این نوع ویژگی‌ها و مشخصه‌های ساختاری همراه با «روابط تولیدی» که بین کار و سرمایه به وجود آمد و نیز ویژگی مهم دیگری که ماکس وبر از آن به عنوان «اخلاق پروتستانی»^۱ نام می‌برد. و از حیطة این نوشتار خارج است. باعث شد که نظام صنعتی در غرب متولد شود. این نظام در مراحل رشد سریع خود، برای یافتن بازار مصرف کالاهای تولید شده ناچار بود به بقیة جهان چشم بدوزد. بدین ترتیب، محصولات صنعتی و به دنبال آن صنایع وابسته وارد کشورهای جهان سوم شد. اما روابط حاکم بر یک نظام صنعتی که روابطی ساختاری و نهادی است، در کشورهای مقصد وجود نداشت. به بیان دیگر، محصولات صنعتی به عنوان کالا قابل انتقال بود اما روابط و هنجارهای اجتماعی و فرهنگی صنعتی، قابل انتقال نبود و کشورهای جهان سوم صنعت را بدون فرهنگی صنعتی دریافت کردند. بدین ترتیب، این مهمان مدرن وارد جوامعی شد که ساختارهای سنتی آنها نمی‌توانست ارزشها و روابط حاکم بر آن را در خود جذب و هضم کند و این تضاد در درون جوامع جهان سوم و در حال توسعه همچنان باقی است.

در غرب، فرهنگ سنتی به گونه‌ی درون‌زا و آگاهانه به فرهنگ صنعتی متحول شد، اما در شرق سنت‌های کهن و نهادی در برخورد با مقوله‌ای جدید و وارداتی - مطابق میل درونی سنت‌ها که به پایداری و بقای خود وفا دارند. در برابر فرهنگ صنعتی که به مثابه یک عنصر خارجی «وارد» شده بود، جبهه گرفت و مقاومت کرد.

در ایران نیز اوضاع از این قاعده مستثنی نبود. با وارد شدن زبانه‌هایی از امواج روبنایی مدرن آسیون به ایران، جامعه به شکل نیمه سنتی - نیمه صنعتی با وجه غالب روابط سنتی در آمد. این نوع روابط، با وجود تغییرات در شکل ظاهری جامعه، در

○ در بوروکراسی ما، «حیطة اختیارات» متصدیان کارها مبهم و مه‌آلود است به گونه‌ای که اغلب پایگاه‌ها، مقام‌ها و مسئولیت‌های افراد با هم تداخل می‌کند. این وضع، گذشته از لطمه‌ای که به پایگاه‌های زندگی می‌تواند منجر به سوءاستفاده از قدرت شود و نیز دعوای حقوقی و تنش‌های اجتماعی را افزایش دهد.

پوششی جدید ادامه یافت. نگاهی دقیق و هوشمندانه به ساختار روابط اداری کشور، در همه عرصه‌ها، نشان می‌دهد که چگونه نظام خویشاوندی سنتی در نظام اداری ما همچنان به حیات خود ادامه می‌دهد.

بوروکراسی و فساد

فساد اداری اصطلاحاً به استفاده از ابزارها و اقتدار برخاسته از پایگاه شغلی، برای تحصیل منافع شخصی، اطلاق می‌شود. فردی که در پایگاهی قرار دارد که می‌تواند مجوزی صادر کند که با استفاده از آن، فرد یا نهاد مجوز گیرنده می‌تواند فعالیت را آغاز کند که سود قابل توجهی دارد، پیشاپیش می‌تواند بخشی از آن سود را در ازای صدور مجوز، برای خود مطالبه کند.

بنابر این بسیاری از جامعه‌شناسان و اقتصاددانان معتقدند این نظام مقرراتی «راتی» است که مادر فساد در جوامع مختلف است و در واقع این نظام با سیستم جواز و مجوزش تخم فساد را در جوامع می‌کارد. به عبارت دیگر، تخصیص دیوانسالارانه منابع کمیاب عمومی فسادآور است و بنابر این وظیفه فوری ما خلاص شدن از دست آنهاست.^{۱۱} از نظر این گروه از جامعه‌شناسان، آزاد شدن بسیاری از فعالیت‌ها که نیاز به مجوز دارد، می‌تواند به کاهش شدید فساد اداری منجر شود. «کیتگارد» می‌گوید: وقتی هنگ کنگ شرط بندی‌های مخفی را قانونی کرد، فساد پلیس به میزان چشمگیری کاهش یافت، یا وقتی سنگاپور اجازه ورود کالاهای بیشتری را بدون پرداخت مالیات صادر کرد، در گمرک فساد کمتر شد.^{۱۲}

برخی جامعه‌شناسان ویژگی سلسله مراتبی بودن نظام اداری دیوانسالار را عامل افزایش شدت فساد تلقی می‌کنند، از جمله هیلمن و کتز (۱۹۸۷) معتقد است ساختار سلسله مراتبی می‌تواند به این منجر شود که یک مأمور دون پایه گمرک بخشی از رشوهای را که گرفته است، به مأمور بالادستش بدهد و به این ترتیب هزینه‌های اجتماعی فساد اداری افزایش یابد.^{۱۳}

به هر حال، برخی از جامعه‌شناسان گسترش نظام دیوانسالاری را به گونه‌ای که دستگاه اداری به مجموعه نهادهایی بدل شود که هر کدام مجوزهای

مختلفی برای فعالیت‌های حائز «رانت» صادر می‌کند، باعث افزایش فساد اداری می‌دانند.

در پاسخ چنین دیدگاههایی باید گفت که اساساً اینجا نیز فقدان یک نظام بوروکراسی کارآمد و سالم است که منجر به افزایش فساد اداری می‌شود نه وجود این نظام. وقتی یک کارگزار دولتی، حیطة اختیارات و حدود و ثغور وظایفش تعریف شده و روشن باشد، و نیز اطلاعات شفاف و روشن در اختیار ارباب رجوع قرار گیرد، دیگر آن کارگزار نمی‌تواند در برابر دریافت مدارک و شرایط مشخص، مجوز صادر نکند. بنابر این مراجعه کننده نیازی به پرداخت رشوه نخواهد داشت. همچنین در صورت کامل و سالم بودن بوروکراسی و وجود یک سیستم نظارت کارآمد، کارگزار نمی‌تواند به شخص یا نهادی که شرایط احراز مجوز معینی را ندارد، آن مجوز را بدهد. به عبارت دیگر، در یک نظام اداری بوروکراسی کارآمد، کارگزاران نه حق دریافت رشوه دارند و نه توان دریافت آن را؛ چنان که نه می‌توانند کار اشخاصی را که حائز شرایط معین و اعلام شده هستند انجام ندهند و نه کار افرادی را که حائز آن شرایط نیستند راه اندازند. در ضمن باید بدانیم که «پرداخت» رشوه همیشه و در همه شرایط، فساد محسوب نمی‌شود و این «دریافت» رشوه است که همیشه به حساب می‌آید. در نظر آوری شخص را که مجبور می‌شود برای اینکه پلیس او را شکنجه نکند به پلیس رشوه بدهد. او در واقع برای جلوگیری از یک عمل غیرقانونی رشوه داده است و این پلیس است که برای اجرای قانون رشوه دریافت کرده است!

پی‌نوشت‌ها و یادداشتها:

1. Weber, Max 1987, *Economy and Society: An outline of interpretive sociology* (2 Vols, Berekley University of California Press).
2. *Ibid.*
۳. گیدنز، آنتونی، جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، نشر نی، ۱۳۷۴، صص ۲۹۸-۳۰۶.
۴. برای توضیح بیشتر ر.ک. پتروسلی، جامعه‌شناسی مدرن، ترجمه حسن پویان، انتشارات چاپخش، جلد دوم، صص ۱۴۴-۱۳۳.
- همچنین: ر.ک. جامعه‌شناسی ماکس وبر، ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر، انتشارات راین، صص ۲۵۰.
۵. کوئن، بروس، درآمدی به جامعه‌شناسی، ترجمه

○ ماکس وبر که

برجسته‌ترین تحلیل رادر مورد بوروکراسی دارد، بوروکراسی را ابزاری کارآمد می‌داند که کمترین آثار منفی را بر روابط شخصی کارکنان می‌گذارد. از دید او، دیوانسالاری کمتر از هر نوع سازمان دیگری وقت و پول با ارزش را هدر می‌دهد و انجام گرفتن وظایف ضروری را به بهترین نحو تضمین می‌کند.

- محسن ثلاثی، انتشارات فرهنگ معاصر، صص ۲۸۵-۲۸۴.
۶. همان، ص ۲۸۸.
۷. جامعه‌شناسی ماکس وبر، پیشین، ص ۲۵۰.
۸. پتروسلی، پیشین، ص ۱۳۵.
۹. مقدمه ابن خلدون.
۱۰. ماکس وبر، جامعه‌شناس بزرگ آلمانی در تحلیلی جامع و عمیق، مهم‌ترین علت پیدایش نظام سرمایه‌داری در «غرب» رابه وجود آمدن «اخلاق پروتستانی» ذکر می‌کند. او در پاسخ به این پرسش که چرا نظام سرمایه‌داری در همه جهان، در اروپای قاره‌ای متولد شد، علت را در تعریف جدیدی که «کالون» و «لوتر» در قالب مذهب پروتستان از معیار لیاقت و شایستگی انسانها نزد خداوند ارائه دادند، تحلیل می‌کند. برای توضیح کامل این مبحث مراجعه کنید
- به: «اخلاق پروتستانی و روح سرمایه‌داری» نوشته ماکس وبر، ترجمه عبدالکریم رشیدیان و پریسا منوچهری کاشانی، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۳.
11. Pranab Bardhan, "Corruption and Development; A Review of Issues", **Journal of Economic Literature**, Vol 35, September 1997, pp. 1320-1346.
12. Kitgaard, Robert. E. **Controlling Corruption**, Berekely University of California Press 1988.
13. Hillman Arye L. and Katz Eliakim, "Hierarchical Structure and the Social Costs of Bribes and transfers", **Journal of Public Economy**, Nov. 1987.

○ نظام بوروکراتیک بر دو پایه اصلی استوار است: «ضوابط» که حدود و «کمیت» روابط را کنترل می‌کند، و «دانش فنی» که «کیفیت» روابط را شکل می‌دهد.

جدول

جدول زیر میزان انواع فساد و کارایی را در میان ۶۷ کشور جهان نشان می‌دهد. عدد ۱۰ نمایشگر حداقل فساد و حداکثر کارایی و عدد صفر نمایانگر حداکثر فساد و حداقل کارایی است. * جایگاه ایران در این جدول شایسته دقت است.

شاخص کارایی ساختار حکومتی [میانگین (۱) تا (۳)]	شاخص کارایی دستگاه قضایی (۳)	شاخص کارایی مقررات اداری (۲)	شاخص فساد (۱)	کشور	ردیف
۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	سوئیس	۱
۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	هلند	۲
۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	سنگاپور	۳
۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	زلاندنو	۴
۹/۷۵	۱۰	۹/۲۵	۱۰	ایالات متحده آمریکا	۵
۹/۷۵	۱۰	۹/۲۵	۱۰	استرالیا	۶
۹/۶۷	۱۰	۹	۱۰	نروژ	۷
۹/۵۸	۹/۲۵	۹/۵	۱۰	کانادا	۸
۹/۵۸	۱۰	۹/۵	۹/۲۵	دانمارک	۹
۹/۳۳	۱۰	۸/۵	۹/۵	فنلاند	۱۰
۹/۲۵	۱۰	۸/۵	۹/۲۵	سوئد	۱۱
۹/۲۵	۱۰	۹/۷۵	۸	هنگ کنگ	۱۲
۹/۰۸	۱۰	۸/۵	۸/۷۵	ژاپن	۱۳
۹/۰۸	۹/۵	۸	۹/۷۵	بلژیک	۱۴
۹	۱۰	۷/۷۵	۹/۲۵	انگلستان	۱۵
۸/۹۲	۱۰	۷/۵	۹/۲۵	اسرائیل	۱۶
۸/۶۷	۹	۷/۵	۹/۵	آلمان	۱۷
۸/۶۷	۸/۷۵	۷/۵	۹/۷۵	ایرلند	۱۸
۸/۵۸	۷/۲۵	۹/۲۵	۹/۲۵	شیلی	۱۹
۸/۲۵	۸	۶/۷۵	۱۰	فرانسه	۲۰
۸/۲۵	۹/۵	۷/۲۵	۸	اتریش	۲۱
۸	۷/۵	۷/۷۵	۸/۷۵	زیمبابوه	۲۲
۷/۷۷	۸/۶۶	۶/۳۳	۸/۳۳	اردن	۲۳
۷/۱۷	۷/۵	۶/۲۵	۷/۷۵	کویت	۲۴

○ کشورهای جهان سوم
صنعت را بدون فرهنگی
صنعتی دریافت کردند.
بدین سان این مهمان مدرن
وارد جوامعی شد که
ساختارهای سنتی آنها
نمی توانست ارزشها و اصول
روابط حاکم بر آن را در خود
جذب و هضم کند. این تضاد
در درون جوامع جهان سوم و
کشورهای در حال توسعه
همچنان باقی است.

۷	۹	۶	۶	مالزی	۲۵
۷	۶	۷	۸	آفریقای جنوبی	۲۶
۶/۸۳	۶/۵	۶	۸	اروگوئه	۲۷
۶/۷۷	۶	۶/۶۶	۷/۶۶	آرژانتین	۲۸
۶/۷۵	۶/۵	۷/۷۵	۶	ساحل عاج	۲۹
۶/۶۷	۷	۶	۷	سرلانکا	۳۰
۶/۶۷	۷	۶	۷	کامرون	۳۱
۶/۵۸	۶/۷۵	۵/۷۵	۷/۲۵	پرو	۳۲
۶/۴۲	۶/۲۵	۶	۷	اسپانیا	۳۳
۶/۴۲	۶/۷۵	۶	۶/۵	جمهوری دومینیک	۳۴
۶/۳۳	۶	۳	۱۰	عراق	۳۵
۶/۳۳	۶/۷۵	۴/۷۵	۷/۵	ایتالیا	۳۶
۶/۳۳	۶/۷۵	۷/۲۵	۵	پاناما	۳۷
۶/۲۵	۶	۴	۸/۷۵	نیکاراگوئه	۳۸
۶/۱۷	۸	۴	۶/۵	ترینیداد/توباگو	۳۹
۶/۰۸	۶	۶/۵	۵/۷۵	کره	۴۰
۶	۴	۵/۳۳	۸/۶۶	آنگولا	۴۱
۵/۸۸	۶/۶۶	۵/۳۳	۵/۶۶	مراکش	۴۲
۵/۷۵	۷	۴	۶/۲۵	یونان	۴۳
۵/۵۸	۵/۵	۴/۵	۶/۷۵	پرتغال	۴۴
۵/۵۸	۶/۲۵	۵	۵/۵	اکوادور	۴۵
۵/۵۰	۸	۳/۲۵	۵/۲۵	هند	۴۶
۵/۴۴	۷/۳۳	۴	۵	جامائیکا	۴۷
۵/۴۲	۶/۵۰	۴	۵/۷۵	ونزوئلا	۴۸
۵/۴۲	۷/۲۵	۴/۵	۴/۵	کلمبیا	۴۹
۵/۳۳	۶	۵/۲۵	۴/۷۵	عربستان	۵۰
۵/۱۷	۵/۷۵	۴	۵/۷۵	برزیل	۵۱
۵/۱۱	۴	۵/۳۳	۶	ترکیه	۵۲
۵/۰۸	۵/۷۵	۵	۴/۵	کنیا	۵۳
۴/۹۲	۷/۲۵	۲/۵	۵	الجزایر	۵۴
۴/۸۳	۶	۵/۲۵	۳/۲۵	مکزیک	۵۵
۴/۷۵	۴/۷۵	۵	۴/۵	فیلیپین	۵۶
۴/۶۷	۶	۴	۴	بنگلادش	۵۷
۴/۳۳	۵	۴	۴	پاکستان	۵۸
۴/۳۳	۷/۲۵	۲/۷۵	۳	نیجریه	۵۹
۴/۲۵	۶/۵	۳	۳/۲۵	مصر	۶۰
۳/۶۶	۳/۳۳	۵	۲/۶۶	لیبریا	۶۱
۳/۵۵	۴/۶۶	۲/۳۳	۳/۶۶	غنا	۶۲
۲/۵۶	۳/۲۵	۳/۲۵	۱/۵	تایلند	۶۳
۲/۲۵	۲/۵	۲/۷۵	۱/۵	اندونزی	۶۴
۲/۱۷	۲	۱/۲۵	۳/۲۵	ایران	۶۵
۲	۲	۲	۲	هائیتی	۶۶
۱/۸۹	۲	۲/۶۶	۱	زئیر	۶۷

مأخذ:

* Mauro, Paolo. "Corruption and Growth" **Quart J. Econ**, Aug 1995, pp 681-712. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure," in **Corruption in the World Economy**. ed: Kimberly, A, Elliott. Washington DC: Institute for International Economics forthcoming.